Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 239 Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 183 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 december 2014

In het Wetgevingsoverleg energie van 17 november jl. (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 142) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa voor energietoepassingen voordat de criteria volgend jaar in de SDE+ worden opgenomen. Hierbij geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, invulling aan deze toezegging. In het Energieakkoord zijn ambitieuze doelstellingen afgesproken over het aandeel hernieuwbare energie: 14% in 2020 en 16% in 2023. Daarbij is bij- en meestook van biomassa in kolencentrales gemaximeerd op 25 PJ. Wanneer deze 25 PJ wordt gerealiseerd, is de bijdrage hiervan aan de 14%-doelstelling in 2020 circa 1,2%-punt. In het Energieakkoord is afgesproken dat er duurzaamheidscriteria worden gekoppeld aan de stimulering van bij- en meestook. In mijn brief over de SDE+ 2014 van 31 oktober 2013[1] heb ik aangegeven dat de duurzaamheidscriteria ook zullen gaan gelden voor de nieuwe SDE+ categorie industriële stoomproductie met als brandstof houtpellets, omdat deze categorie grotendeels en in grote volumes dezelfde biomassa gebruikt. Ook deze categorie kan een significante bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen.

Het afgelopen jaar hebben milieuorganisaties, energiebedrijven en de rijksoverheid gewerkt aan de uitwerking van de afspraken in het Energieakkoord over duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa. De uitdaging was te komen tot een ambitieuze set duurzaamheidscriteria en tegelijkertijd een investeringsklimaat te creëren dat bedrijven voldoende vertrouwen geeft om te investeren. De partijen zijn het eens geworden over de duurzaamheidscriteria en over het eindbeeld van hoe het aantonen van de duurzaamheid plaats dient te vinden: op bosareaalniveau. Ondanks intensief overleg en bemiddeling van de voorzitter van de Commissie Borging Energieakkoord voor Duurzame Groei (Borgingscommissie), de heer Nijpels, is er echter geen overeenstemming bereikt

[1] Kamerstuk 31 239, nr. 171

kst-31239-183
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

over wanneer de duurzaamheid van alle gebruikte biomassa op areaalniveau aantoonbaar moet zijn en volgens welk groeipad.

Op 12 december jl. heeft de voorzitter van de Borgingscommissie zijn verslag van de besprekingen aan het kabinet aangeboden (zie bijlage 1). Bij dit verslag zijn gevoegd de duurzaamheidscriteria zoals die door de betrokken partijen zijn overeengekomen (ook in bijlage 1), waarbij een onderscheid is gemaakt tussen criteria die van kracht kunnen worden in de milieuwetgeving en de SDE+ en criteria die de energiebedrijven en milieuorganisaties van belang vinden, maar die niet in wet- en regelgeving kunnen worden opgenomen omdat deze criteria zich niet goed verhouden tot afspraken in het kader van de Wereldhandelsorganisatie. Verder zijn een brief van Energie-Nederland waarnaar in de brief van de heer Nijpels wordt verwezen en een brief van de milieuorganisaties d.d. 13 december aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en mij bijgevoegd (zie bijlagen 2 en 3[2]).

Na verzending van de genoemde brieven is de afgelopen dagen nog overleg gevoerd tussen alle betrokken partijen, waarbij vanuit het Rijk een compromis is voorgesteld en de milieuorganisaties en energiebedrijven de mogelijkheid is geboden om binnen afzienbare tijd gezamenlijk met een alternatief te komen. Dat is helaas niet gelukt. Daarom heeft het kabinet zelf een besluit genomen over de duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa. Het besluit in deze brief doet recht aan de verschillende belangen in het Energieakkoord.

Duurzaamheidscriteria

De duurzaamheidscriteria zijn van toepassing op verschillende soorten biomassa, zoals houtige biomassa en residuen uit de agrarische sector. Houtige biomassa uit bossen (in de vorm van houtpellets) zal veruit de belangrijkste brandstof voor bij- en meestook zijn. De discussie heeft zich daarom met name op deze biomassa geconcentreerd. In deze brief ligt hier dan ook de nadruk op.

De duurzaamheidscriteria zijn mede gebaseerd op het Timber Procurement Assesment System (TPAS) dat de overheid momenteel al hanteert voor de duurzame inkoop van houtproducten. Er zijn onder andere criteria gericht op aspecten als biodiversiteit en bodemkwaliteit. Specifiek voor de energietoepassingen zijn extra criteria opgenomen, zoals koolstofschuld. Over de inhoud van de duurzaamheidscriteria bestaat overeenstemming tussen betrokken partijen.

De duurzaamheidscriteria worden in de milieuwetgeving vastgelegd en in de SDE+ opgenomen als subsidievoorwaarde voor bij- en meestook en de nieuwe categorie industriële stoomproductie met als brandstof houtpellets. Bedrijven in deze categorieën krijgen uitsluitend subsidie voor het produceren van energie uit biomassa die aantoonbaar aan de duurzaamheidscriteria voldoet.

Aantonen van duurzaamheid

De duurzaamheid van de biomassa kan worden aangetoond met behulp van certificaten. Private duurzaamheidsystemen, zoals bijvoorbeeld FSC en PEFC, kunnen de certificaten die ze afgeven laten toetsen om te bezien of hun certificaten voldoende zwaar zijn om vast te stellen dat de biomassa aan de Nederlandse duurzaamheidscriteria voldoet. Een andere manier van aantonen dat de biomassa aan de duurzaamheidscriteria

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

voldoet is door middel van verificatie. Zowel certificatie als verificatie worden als manieren van aantonen van duurzaamheid toegestaan.

Milieuorganisaties, energiebedrijven en rijksoverheid zijn het erover eens dat de beste manier van aantonen dat houtige biomassa aan de duurzaamheidscriteria voldoet het aantonen op areaalniveau is. Een andere vorm is het aantonen op regionaal niveau (ook wel pelletmill-niveau genoemd, naar het intrekgebied van de fabriek die houtpellets produceert). Dit is beter uitvoerbaar, maar biedt minder zekerheid over het voldoen aan de duurzaamheidscriteria.

Groeipad

Het aantonen van de duurzaamheid op areaalniveau is de beste methode maar op korte termijn nog onvoldoende mogelijk. Er zijn momenteel relatief weinig bosarealen gecertificeerd in de belangrijkste herkomstgebieden van houtpellets. Daarbij is het ook de vraag in hoeverre de bosarealen die al wel gecertificeerd zijn, dat zijn met een certificaat dat ook voldoende zwaar is om ermee aan te tonen dat aan de Nederlandse duurzaamheidscriteria wordt voldaan. Waarschijnlijk zullen niet alle bestaande certificaten voldoen. Milieuorganisaties, energiebedrijven en Rijk zijn het daarom eens dat een groeipad nodig is.

Overeengekomen is dat vanaf de start van de subsidiemogelijkheid voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales, van biomassa afkomstig uit bosarealen groter dan 1.000 hectare de duurzaamheid op bosareaalniveau moet worden vastgesteld. Het besproken groeipad zou eruit bestaan dat deze grenswaarde in de loop der tijd naar beneden zou worden gebracht, zodat in totaliteit een steeds groter bosareaal onder de areaaltoetsing zou komen te vallen. Milieuorganisaties en energiebedrijven zijn het uiteindelijk niet eens geworden over dit groeipad en vooral niet over het moment waarop de duurzaamheid van de biomassa afkomstig uit alle bosarealen op areaalniveau zou moeten worden aangetoond. De milieuorganisaties hechten er veel waarde aan dat binnen de termijn waarvoor een subsidie voor bij- en meestook wordt verleend (8 jaar) er een moment zou komen dat de duurzaamheid van alle ingezette biomassa op areaalniveau wordt aangetoond[3]. Hun initiële standpunt was dat dit de hele subsidietermijn het geval zou moeten zijn, maar ze bleken bereid tot een compromis op dit punt. De energiebedrijven stelden voor dat volledige areaaltoetsing zou gaan gelden voor beschikkingen afgegeven vanaf 2020, maar niet voor de beschikkingen die tot die tijd afgegeven zouden worden. De bedrijven zien een investeringsrisico, omdat ze het onzeker vinden of gedurende de subsidieperiode voldoende biomassa beschikbaar is die op areaalniveau aantoonbaar aan de duurzaamheidscriteria kan voldoen.

Aan de ene kant is het zo dat de Nederlandse energiebedrijven invloed hebben in de biomassaketen en verduurzaming en verandering teweeg kunnen brengen. Aan de andere kant zijn Nederlandse bedrijven niet de grootste inkopers op de wereldwijde houtpelletmarkt en kunnen leveranciers er voor kiezen om hun product te leveren aan afnemers in landen die geen duurzaamheidseisen stellen. Ook is de biomassa die voor energie-

[3] SDE+ beschikkingen voor bij- en meestook kunnen vanaf 2015 worden aangevraagd en kunnen worden afgegeven vanaf eind 2015. De producent moet uiterlijk 3 jaar na afgifte van de subsidiebeschikking de productie starten. Kolencentrales die technisch klaar zijn kunnen op z'n vroegst in 2016 beginnen met produceren. Voor de meeste kolencentrales geldt echter dat de centrale eerst moet worden aangepast en dat de productie daarna zal starten. De meeste projecten zullen op basis van een subsidieaanvraag in 2015 naar verwachting tussen eind 2017 en eind 2018 beginnen met produceren. De subsidieperiode van bij- en meestook projecten die op 1 januari 2018 starten te produceren, loopt tot en met 31 december 2025 (8 jaar).

productie wordt ingezet voor de boseigenaren vaak niet de grootste inkomstenbron en is de macht van de energieproducenten als inkoper om certificatie af te dwingen hierdoor beperkt.

Alles afwegend zal ik in het groeipad opnemen dat vanaf 1 januari 2024 de duurzaamheid van alle voor bij- en meestook ingezette biomassa op areaalniveau moet worden aangetoond. De duurzaamheid van biomassa afkomstig uit bosarealen groter dan 1.000 hectare zal vanaf de start van de subsidiemogelijkheid voor bij- en meestook in de SDE+ in 2015 op areaalniveau moeten worden aangetoond. Vanaf 1 januari 2020 wordt deze grens verlaagd naar 800 hectare en op 1 januari 2022 naar 500 hectare. Van biomassa afkomstig uit bosarealen die buiten de dan geldende grens vallen, moet de duurzaamheid van de biomassa ook aangetoond worden en mag dit op pelletmillniveau. De stapsgewijze verlagingen van de ondergrens zullen zo worden vormgegeven dat zij niet alleen gelden voor na elke verlaging te verlenen subsidies, maar ook voor de reeds lopende subsidiebeschikkingen. De datum van 1 januari 2024 zorgt ervoor dat enerzijds er een moment in de subsidieperiode is waarop de duurzaamheid van de biomassa volledig op areaalniveau moet worden aangetoond en anderzijds dat er een groeipad is dat het investeringsrisico voor de bedrijven verkleint.

Ik sta toe dat binnen een subsidiebeschikking en binnen het basisbedrag voor bij- en meestook naast houtige biomassa ook andere biomassasoorten kunnen worden ingezet met een maximum van 10%. Voor deze biomassa zijn de duurzaamheidscriteria ook van kracht. De inzet van A-hout is niet subsidiabel en B-hout wordt voor nieuwe bij- en meestook projecten ook uitgesloten[4].

Stoomproductie in de industrie op basis van houtpellets

Voor de nieuwe SDE+ categorie industriële stoomproductie met als brandstof houtpellets gaan de duurzaamheidscriteria ook gelden. De subsidiebeschikkingen voor deze categorie hebben een duur van 12 jaar. Ook in deze categorie moet de duurzaamheid van biomassa afkomstig uit bosarealen groter dan 1.000 hectare vanaf de start van de subsidiemogelijkheid in de SDE+ in 2015 op areaalniveau worden aangetoond. Vanaf 1 januari 2020 wordt deze grens eveneens verlaagd naar 800 hectare en vanaf 1 januari 2022 naar 500 hectare. Het tijdstip waarop de duurzaamheid van de ingezette biomassa geheel op areaalniveau moet worden aangetoond, ben ik voornemens te zetten op 1 januari 2026. Dat is twee jaar later dan voor de categorie bij- en meestook waar de subsidieperiode 8 jaar bedraagt. Ook hier maak ik weer een afweging tussen het aantonen van de duurzaamheid op areaalniveau enerzijds en de investeringszekerheid anderzijds. Ik ga over dit groeipad nog in gesprek met de industrie.

In de categorie industriële stoomproductie op basis van houtpellets zijn A-hout en B-hout uitgesloten van subsidie.

Convenant

De milieuorganisaties en energiebedrijven hebben samen gesproken over het sluiten van een convenant onder burgerlijk recht. Hierin zouden afspraken worden gemaakt over een fonds ter stimulering van de certificering van bosarealen, een stijgend aandeel biomassa waarvan de duurzaamheid op areaalniveau wordt aangetoond en over de duurzaamheidscriteria die niet in wet- en regelgeving opgenomen kunnen worden.

[4] In de categorie verlengde levensduur is voor bijstook is de inzet van B-hout wel toegestaan.

In de brief van de Borgingscommissie treft u hiervan de hoofdlijnen aan. Omdat er nu geen algeheel akkoord is bereikt over het duurzaamheidssysteem inclusief het groeipad hebben de energiebedrijven aangegeven af te zien van een convenant. Wel hebben ze aangegeven (zie bijlage 4[5]) het fonds nog steeds op te willen richten en de duurzaamheidscriteria die niet vanuit wet- en regelgeving vereist kunnen worden, toch te willen laten dekken in de certificeringsystemen die ze gaan gebruiken. De energiebedrijven hebben de milieuorganisaties uitgenodigd mee te denken en te helpen bij de opzet van het fonds.

Ik ga met de verschillende partijen in overleg om te bezien of naast de verankering van de duurzaamheidscriteria in de milieuwetgeving en de SDE+ alsnog een convenant kan worden gesloten.

Implementatie en proces

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft mij verzocht om een brief over de stand van zaken betreffende de voortgang van het bepalen van de duurzaamheidscriteria. Daarbij heeft de commissie mij tevens verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten totdat deze brief met de Kamer is besproken. Met deze brief voldoe ik aan het eerste verzoek en informeer ik uw Kamer over mijn besluit. Ik zal de SDE+ regeling waarin dit wordt vastgelegd niet eerder publiceren dan nadat hierover overleg met uw Kamer heeft plaatsgevonden. Ik wil hierbij wel benadrukken dat eind januari de SDE+ regeling gepubliceerd moet worden, zodat ondernemers tijdig subsidieaanvragen voor nieuwe projecten kunnen voorbereiden.

De duurzaamheidscriteria zullen worden opgenomen in de SDE+ vanaf 2015. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zal in 2015 een traject starten om de criteria in de milieuwetgeving te verankeren. Ook richten we een systeem in om duurzaamheidssystemen te toetsen aan de duurzaamheidscriteria. Om het aantonen van de duurzaamheid van de biomassa middels verificatie mogelijk te maken, moet onder andere een verificatieprotocol worden gemaakt en moeten verificateurs worden geaccrediteerd. De verwachting is dat dit traject circa twee jaar gaat duren. Voor het jaar 2016 is het systeem van certificatie en verificatie waarschijnlijk nog niet klaar. Bedrijven die dan al kunnen produceren, krijgen voor 2016 te maken met een rapportageverplichting.

Begin 2015 worden de duurzaamheidscriteria genotificeerd bij de Europese Commissie. Ook wordt notificatie bij de Wereldhandelsorganisatie bezien. Het is mogelijk dat na deze trajecten de duurzaamheidscriteria moeten worden aangepast.

Het streven van het kabinet blijft de ontwikkeling van een Europees geharmoniseerd duurzaamheidssysteem. Zoals afgesproken in het Energieakkoord zal het duurzaamheidssysteem dat we nu hebben ontwikkeld de inzet zijn van Nederland in Europese discussies. De komende uitwerking van het Energie- en Klimaatpakket 2030 biedt goede kansen om dit te agenderen. Op korte termijn zal het kabinet dit uit gaan dragen bij de Europese Commissie en bij andere lidstaten die bezig zijn met of interesse hebben in duurzaamheidscriteria zoals het Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Duitsland.

---

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Tot slot

Met mijn besluit sluit ik zo dicht mogelijk aan bij de afspraken in het Energieakkoord en de overeenstemming die tussen de energiebedrijven en milieuorganisaties is bereikt om voor maximaal 25 PJ duurzame biomassa bij te stoken in kolencentrales. Met het vaststellen van enkele harde data geeft het kabinet helder aan dat het aantonen van de duurzaamheid op areaalniveau de preferente manier is en bieden we de verschillende bedrijven in de biomassaketen tijd om zich aan te passen. Bij de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 zal de voortgang van de implementatie van de duurzaamheidscriteria en de bij- en meestook van biomassa kritisch worden bezien.

De inzet van biomassa is van structureel belang in een duurzame energievoorziening. Ook neemt in een biobased economy de inzet van biomassa voor andere toepassingen toe, bijvoorbeeld voor de productie van biochemische producten. Nederland speelt hierin een vooraanstaande rol en wil dat blijven doen. De duurzaamheid van de biomassa moet hierbij buiten twijfel staan. Een biobased economy kan niet tot stand komen wanneer de duurzaamheid van de gebruikte biomassa steeds opnieuw ter discussie komt te staan. Met de afgesproken duurzaamheidscriteria zet Nederland een ambitieus kader neer dat een heldere basis biedt voor duurzame groei.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp